

Par lettre du 21 mai 2002, je vous ai fait parvenir le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion des exercices 1997 à 2000 de votre syndicat.

La chambre n'ayant reçu aucune réponse audit rapport dans le délai légal d'un mois, ce document vous est à nouveau notifié tel quel à titre définitif.

Ce dernier doit être "... communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat. ..." (art. L241-11 du Code des juridictions financières) et deviendra communicable aux tiers "...dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante ou de l'organe collégial de décision suivant leur réception par la collectivité ou l'établissement public concerné. ..." (art. R241-17 du CJF).

Michel RASERA

Conseiller référendaire à la Cour des comptes

NOTIFICATION FINALE

DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

sur la gestion du syndicat intercommunal à vocation multiple pour l'équipement et l'expansion de l'agglomération Quimpéroise - SIVOMEAQ -

au cours des exercices 1997 à 2000

EN L'ABSENCE DE REPONSE DANS LE DELAI LEGAL

SOMMAIRE

Rapport d'observations définitives p 2 à 11

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE BRETAGNE

SUR LE CONTRAT DE BASSIN VERSANT DU STEIR

Période 1997 - 2000

SOMMAIRE

1 - PRESENTATION DU BASSIN VERSANT

2 - LES CARACTERISTIQUES DU CONTRAT

3 - LES MOYENS MIS EN OUVRE

4 - LE BILAN DU CONTRAT AU TERME DE QUATRE ANNEES

5 - LES RAISONS D'UN BILAN MITIGE

1 /présentation du bassin versant du STEIR

Le bassin versant du STEIR s'étend sur 202 km² au nord de QUIMPER sur les territoires de neuf communes (Briec, Cast, Ederne, Guengat, Landrévarzec, Plogonnec, Plonéis, Quéménéven et Quimper). Une seule de ces communes est toutefois intégralement dans le bassin. Il est parcouru par un réseau dense de petits cours d'eau, au débit non négligeable, si bien que tout écoulement comme toute pollution parvient rapidement à l'exutoire du bassin.

Le STEIR, principal cours d'eau, sert à l'alimentation en eau potable d'une population de 79000 habitants (Quimper et Ergué-Gabéric).

L'activité principale du bassin est l'agriculture (68 % de la surface utile du bassin versant). Il comprend 360 exploitations agricoles mais aussi des coopératives agricoles et des entreprises industrielles (abattoirs et salaison).

Quatre des neuf communes sont en excédent structurel (elles appartiennent aux cantons de Chateaulin et Douarnenez classés en ZES).

1.1. La qualité de l'eau prélevée

Le SIVOMEAQ prélève environ 3 millions de m³ d'eau annuellement (soit 4% de la production d'eau du département). Cette eau brute présente depuis longtemps des problèmes de pollution.

Ainsi, le taux des nitrates n'a pas cessé d'augmenter depuis vingt ans avec une accentuation très

nette en 1991. Depuis, il affiche une moyenne d'environ 38 mg/l. S'il ne dépasse pas le plafond de 50 mg/l, fixé par la directive nitrate, il reste encore éloigné de la valeur-guide de 25 mg/l.

Les pesticides (notamment l'atrazine et la simazine), constituent un réel problème à la prise d'eau du Troheïr, car les normes tant individuelles (0, 10 µg/l) que globales (0,5 µg/l) sont atteintes, voire régulièrement dépassées.

S'y ajoutent deux autres pollutions très surveillées, à savoir les problèmes de bactériologie et les matières en suspension.

1.2. La mise en place du contrat bassin versant du STEÏR

Dès 1991, le SIVOMEAQ a pris conscience de la dégradation de la qualité des eaux du bassin (à l'époque la teneur des eaux, en nitrates, dépassait le plafond de 50 mg/l).

Après avoir déterminé l'origine des pollutions, le syndicat a lancé, dans les années 1993-1996, une opération de conseils agronomiques " STEIR-MIEUX " à destination des agriculteurs volontaires, sur deux sous-bassins situés au nord, (Briec-Landrèvarzec et Cast-Quéménéven) complétée par des actions de démonstration, concernant notamment les techniques d'épandage, les analyses de terre et de lisiers....

Cette opération STEIR-MIEUX était insuffisante, à elle seule, pour obtenir des résultats en matière de pollution diffuse. Aussi, en 1995, le syndicat a-t-il souhaité participer à l'opération Bretagne eau pure II (BEP II). Elle lui paraissait apporter une réponse plus globale aux problèmes rencontrés (elle favorisait, notamment, la mise en oeuvre du programme national de maîtrise des pollutions d'origine agricole -PMPOA- en permettant une opération groupée).

2/ Les caractéristiques du contrat

Le contrat est signé le 8 avril 1997 entre le SIVOMEAQ, porteur du projet, et les partenaires financiers (Etat, Conseil régional de Bretagne, Conseil général du Finistère, Agence de l'eau Loire-Bretagne). Sont partenaires associés, apportant une contribution financière : la chambre d'agriculture, les maires des communes du bassin versant et les "partenaires relais" telles les coopératives agricoles. D'une durée de cinq ans, il doit prendre fin le 8 avril 2002.

2.1. Les missions et les objectifs

S'agissant d'un bassin renforcé, sa mission est "de mobiliser et créer une dynamique des acteurs pour démontrer l'intérêt d'une politique coordonnée et l'utilité de la concentration des moyens sur une unité géographique cohérente".

Des objectifs quantitatifs ont été fixés concernant la prise d'eau du Troheïr. Les engagements pris

sont prudents en matière de nitrate où l'objectif est de revenir à une moyenne en dessous des 35 mg/l, celle-ci étant de 38 mg/l en 1997. Ils sont plus ambitieux pour les pesticides puisque le total des matières actives, souhaité pour la fin du contrat, doit être inférieur à 0,2µg/l (la norme étant de 0,5µg/l).

2.2. Les actions prévues

Le coût total de l'ensemble des programmes d'actions est de 84,37 Millions de Francs (12,86 Millions d'euros) dont 69,52 MF (10,60 MEuros) correspondent aux programmes généraux associés et 14,85 MF (2,26 MEuros) aux actions spécifiques du contrat Bretagne eau pure.

On constate que 82 % des crédits proviennent de programmes déjà existants tels le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole ou les mesures agri-environnementales. En comparaison, le taux des crédits accordés aux actions du contrat BEP II proprement dit apparaît très faible. Ce contrat constitue essentiellement un accompagnement des programmes généraux associés menés par les autres partenaires.

Les crédits accordés aux actions spécifiques sont d'importance variable :

- ils sont essentiellement destinés à la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole. En effet, sur le total de 14,85 Millions de Francs (2,26 Millions d'euros), 50 % leur sont affectés. Parmi les actions possibles, l'aide à la fertilisation raisonnée a été privilégiée par le biais d'une opération groupée de mise aux normes des bâtiments d'élevage et des aides individuelles pour changer les pratiques agricoles. Les couverts végétaux des sols en hiver et l'aide à l'agriculture biologique ont également été soutenus ;

- 24,2 % sont prévus pour l'aménagement de l'espace.

- 23,5% sont réservés au volet "animation, communication, évaluation". Il s'agit des frais de gestion du contrat. Ce pourcentage peut paraître élevé mais la communication est ici un outil indispensable à la mission de mobilisation.

- les crédits réservés à la réduction des pollutions non agricoles sont, quant à eux, marginaux (1,4%).

3/ Les moyens mis en oeuvre

3.1. Les comités

Un comité de pilotage a été mis en place, conformément à la convention Bretagne Eau Pure, qui associe 33 membres représentatifs des acteurs de terrain du bassin versant. Son rôle est d'analyser, chaque année, les résultats des actions entreprises, puis de fixer la programmation et

de la réorienter éventuellement.

Ont également été mises en place trois commissions de travail à l'échelle du bassin versant (agricole, aménagement de l'espace et assainissement), chacun des membres du comité de pilotage siégeant dans plusieurs commissions.

D'une façon générale, les comités remplissent leur fonction même si parfois les négociations pour mettre en place tel type d'actions (celles sur les couverts végétaux par exemple) nécessitent de longues négociations.

3.2. Le recours aux prestataires, la place de la chambre d'agriculture

Depuis l'élaboration du contrat, de nombreux partenaires ont été désignés pour intervenir dans le cadre du contrat BEP2. Le SIVOMEAQ les sélectionne le plus souvent par appel d'offres ouvert.

Parmi les partenaires du contrat, la chambre d'agriculture a une position à part. Elle a participé à l'élaboration du volet agricole mais elle est aussi partenaire associée au contrat BEP II, prestataire de certaines des actions dont elle est chargée d'assurer le suivi et l'évaluation. Tous ces rôles, qui lui sont confiés dans une même opération, lui confèrent une position ambiguë.

Par ailleurs, le SIVOMEAQ a passé avec elle une convention modifiée par avenant, lui confiant des prestations spécifiques. Suite à une décision du syndicat du 11 septembre 1997, elle a obtenu la réalisation d'une série d'actions (animation du volet agricole, conseils individuels, accompagnement du programme de résorption, mise en place d'indicateurs de suivi et d'évaluation du programme d'actions agricoles...). La procédure de dévolution choisie a été celle du marché négocié, (pris en application de l'ex-article 104 -II 2° du code des marchés publics) pour une durée d'un an reconductible par tranche annuelle dans la limite de cinq ans.

Ces prestations ont été confiées à la chambre d'agriculture en dehors de toute mise en concurrence alors que le montant rendait celle-ci obligatoire. Aussi les relations avec la chambre départementale d'agriculture mériteraient-elles d'être clarifiées. La nature de son intervention devrait être examinée au regard de l'alternative suivante :

- si les missions confiées à la chambre d'agriculture, dans le cadre de BEP II, relèvent d'une mission de service public, il est normal, dans ce cas, de ne pas entamer de procédure de mise concurrence mais, dans le même temps, il n'y a pas lieu de les rétribuer ;
- s'il s'agit de prestations distinctes de sa mission de service public, il est concevable, dans ce cas, qu'elle facture ses services, sous réserve d'une attribution effectuée après mise en concurrence.

4/ Le bilan du contrat au terme de quatre années

4.1. Le point sur la réalisation des actions spécifiques

Au vu des statistiques recueillies, les couverts végétaux, action novatrice du contrat, utiles à la lutte contre l'érosion des sols et contre les nitrates, ont intéressé 44 % des agriculteurs du bassin versant qui ont sollicité une aide financière à cette occasion. La couverture des sols en hiver, sur le bassin du STEIR, serait même supérieure à la moyenne départementale et serait alors à mettre à l'actif du bilan de l'opération.

Par contre, la charte phytosanitaire agricole, permettant d'engager les prescripteurs et les distributeurs de produits phytosanitaires dans des conseils adaptés au risque parcellaire, qui est un enjeu majeur du contrat, n'a pas encore été signée. Le SIVOMEAQ s'était engagé, avant la fin de l'année 1997, à faire un diagnostic des parcelles à risque, mais les difficultés nées de la confidentialité des résultats ont empêché, pour l'instant, la mise en place de cette charte pourtant indispensable.

4.2. Sur les programmes associés

Les programmes généraux associés, qui ne sont pas de la responsabilité du SIVOMEAQ mais que le contrat BEP II était chargé d'accompagner, sont en retard.

Ainsi, l'opération groupée de mise aux normes des bâtiments d'élevage n'a pu commencer que deux ans après la signature du contrat quinquennal.

La résorption des excédents structurels de déjections animales est à peine entamée. La première étape consistait à déterminer les exploitations concernées par l'obligation de résorber. Malgré de nombreuses démarches, auprès des services de l'Etat, entamées depuis décembre 1998, le syndicat n'a eu connaissance du résultat qu'en octobre 2000 et celui-ci ne serait pas totalement fiable.

Dans cette situation, il n'est pas étonnant de trouver un bilan de la qualité de l'eau décevant.

4.3. Le bilan écologique n'est pas satisfaisant

> Pour les nitrates :

Selon les indications du SIVOMEAQ, la qualité des eaux brutes du STEIR s'est dégradée entre 1997 et 1999, la fréquence de respect de l'objectif nitrates étant passée de 30% en 1997 à 15% en 1999.

Les données de la compagnie fermière concernant l'eau traitée à l'usine du Troheïr, qui s'étendent de 1992 à 2000, corroborées par celles de la DDASS, font apparaître les évolutions suivantes :

Année	moyenne annuelle en mg/l	maxima en mg/l
1992	37,57	51
1993	41,11	50
1994	39,36	46
1995	36,79	44
1996	36,48	42
1997	36,14	47
1998	38,57	47
1999	38,57	46
2000	36,67	46

Aucune amélioration perceptible ne peut être notée, depuis 1992, à partir de la récapitulation des moyennes et des maxima annuels indiqués dans ce tableau.

> Pour les pesticides :

D'après les analyses effectuées par le syndicat sur les eaux brutes, une diminution est observée pour l'atrazine qui passe de 0,75 µg/l en 1997 à 0,126 µg/l en 1999. Mais ces deux références ne sont pas suffisantes pour savoir s'il s'agit d'une inflexion durable.

Au niveau du diuron, les données sont mauvaises puisque le taux passe de 0,095 µg/l en 1997 à 0,575 µg/l en 1999. Il en est de même pour l'isoproturon (0,026 µg/l --> 0,359 µg/l). On ignore l'importance des molécules de substitution tel le glyphosate, qui n'ont pas été recherchées.

Les tendances observées n'atteignent donc pas, encore, les objectifs fixés dans le contrat BEP II.

Pourtant l'engagement des crédits prévisionnels s'est déroulé normalement, puisque à la fin de la troisième année du contrat, il ne restait plus que 37 % des sommes prévisionnelles à engager.

5/ Les raisons d'un bilan mitigé

La tâche du SIVOMEAQ, dans le contrat BEP II, n'est pas aisée, dans la mesure où il ne possède pas les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement des missions de coordination et de suivi qui lui ont été assignées.

5.1. Le syndicat n'a pas la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble du programme

Le SIVOMEAQ n'est pas le maître d'ouvrage des programmes généraux associés, il ne peut pas avoir sur ces programmes une quelconque action. Il n'a même pas pu obtenir, à leur sujet, les informations qui lui étaient pourtant indispensables à la conduite de ses propres actions.

Le SIVOMEAQ comptait sur l'opération groupée du programme PMPOA pour créer une dynamique entraînant les agriculteurs à adhérer à BEP II. Mais cette opération n'a commencé qu'en 1999, soit deux ans après le début de BEP II, le PMPOA ayant pris du retard.

5.2. Un problème d'échanges d'information

Malgré le travail important réalisé par le SIVOMEAQ pour l'identification de parcelles à risque nécessaire à la poursuite de ses actions, la confidentialité opposée par ses partenaires (services de l'Etat et chambre d'agriculture), à l'utilisation de certains résultats, a été un frein majeur à une bonne efficacité des actions du syndicat. Cela est dommageable pour son action. En effet, ces informations, notamment, sur les parcelles à risque, lui sont nécessaires pour la conduite des actions d'information, d'animation et de formation, le contrat BEP II étant conçu comme un complément aux importants programmes généraux associés pour lutter contre les pollutions diffuses d'origine agricole. Ces difficultés ne sont pas faites pour renforcer la position du syndicat, responsable du suivi de l'opération.

5.3. La difficulté de mobiliser

Les communes membres du syndicat, dont les territoires sont situés en amont de la prise d'eau du Troheïr, qui sont chargées, dans le cadre de BEP II, de mener des actions contre la pollution des eaux du STEIR, n'en sont pas les usagers. Il y a là un paradoxe qui ne facilite pas leur mobilisation autour de projets de lutte contre la pollution qui ont, malgré tout, un coût.

Au niveau des agriculteurs du bassin, qui sont au cœur du dispositif, quatre ans après la mise en route du contrat, 40 % d'entre eux ne souhaitent toujours pas participer aux programmes d'action BEP II et ne veulent pas changer leurs pratiques culturales malgré les informations et les démarches de conseils collectifs ou individuels dont ils sont les bénéficiaires. C'est un pourcentage qui participe au bilan mitigé du contrat dont une des missions essentielles est de mobiliser.

5.4. Quelques difficultés de financements au démarrage

Les deux premières années ont connu des difficultés de mise en route des financements.

L'année 1997 a vu les actions se réaliser à 70 % (recrutement d'animateurs). Par contre les financements n'ont pas suivi le même rythme (il manquait les arrêtés de subventions de l'Agence de l'eau).

Pour l'année 1998, compte tenu des décalages observés dans les phases de validation du programme d'actions, les demandes de subventions ont été faites à la fin de l'année de programme.

5.5. Le retard dans la mise en place des périmètres de protection des captages

La loi sur l'eau de 1992 a instauré la protection des captages pour toutes les prises d'eau qui ne

bénéficient pas d'une protection naturelle. Cette obligation est codifiée dans le code de la Santé à l'article L 20 qui est opposable aux collectivités locales. La loi a exigé que leur mise en place soit faite avant le 4 janvier 1997 ce qui laissait un délai de cinq ans aux collectivités concernées pour agir.

Le SIVOMEAQ a mis en route les études préliminaires aux périmètres de captages en 1995. Mais la procédure de déclaration d'utilité publique n'est pas encore achevée, six ans après. Or la mise en place de ces périmètres, qui est une obligation légale, doit servir à la protection contre les pollutions accidentelles des eaux brutes et concourir également à la protection contre les pollutions diffuses en complément des autres actions.

Délibéré le 13 mai 2002

Michel RASERA

Conseiller référendaire

à la Cour des comptes